Circuits of Power and Political Control in the Chavista Revolution (1999-2010)

Sumario

Introducción. Las formas de control en la gestión pública. Caracterización de prácticas de control en el sistema político y la gestión pública en Venezuela desde 1999. Estudio comparativo de casos en alcaldías venezolanas: formas de control político en la gestión local. Primer circuito. Adhesión política a valores declarados por el gobierno nacional. Segundo circuito: Rechazo a los valores declarados por el gobierno central. Conclusiones.

Resumen

Se explican formas de control político en alcaldías venezolanas, aplicadas por el presidente Chávez para asegurar adhesión a valores de cambio postulados, desde 1999. Al inicio, estos fueron difusos, progresivamente fueron declarando el modelo socialista de la Reforma Constitucional de 2009. Ésta fue negada, pero se ha consumado mediante decretos y leyes habilitantes, que restan recursos y competencias a las alcaldías y gobernaciones, desmantelan dispositivos de descentralización existentes desde 1989 y centralizan recursos económicos y de poder en el gobierno central. Los hallazgos muestran la formación de circuitos de control político, entre el gobierno central y las alcaldías, según las afiliaciones político-partidistas de los alcaldes, que catalizan mecanismos de premio/ castigo, según la adherencia o el rechazo a dichos valores, acciones congruentes y capacidad de los gobiernos locales para desarrollar gestiones autónomas.

***Palabras claves**: control político, gobiernos locales, circuitos de poder, gobernanza, Venezuela*

Abstract

The article explains ways of political control in Venezuelan mayors, implemented by President Chavez to ensure adherence to values of change postulated from 1999. At the beginning, these were diffuse; they were progressively declaring the socialist model of the constitutional reform in 2009. This was denied, but accomplished through decrees and enabling legislation remaining resources and competences to the mayors and Governors, dismantling existing decentralization devices since 1989, as well as centralizing power and economic resources in the central Government. Findings show the formation of political control circuits, between the Government and local councils, according to the political parties' affiliations of mayors, which catalyze award/punishment mechanisms, according to adherence o rejection of such values, consistent action and capacity of local governments to develop initiatives autonomous.

***Keywords:** political control, local governments, circuits of power, governance, Venezuela.*

***Artículo: Recibido:** septiembre 30 de 2009; aprobado abril 16 de 2010.*

***María del Carmen Vásquez Vera:** Doctora en Ciencias Sociales, Socióloga. Profesora e Investigadora del Centro de Estudios Sociológicos y Antropólogos, La Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.*

***Correo electrónico:** mcvasquezv@gmail.com*

Circuitos de poder y control político en la revolución chavista (1999-2010)

María del Carmen Vásquez Vera

Introducción

En el artículo[1] se explica por qué y cómo se produce la estructuración de nuevas prácticas de control en la gestión local en Venezuela, a partir de la constitución de nuevos esquemas de autorización y asignación de recursos, en los cuales la afiliación política con el gobierno central se convierte en condición para el funcionamiento de las normas, así como para el acceso a los recursos económicos[2], cuya autorización política descansa en el gobierno central, en particular en la Presidencia de la República.

Dicha estructuración se sustenta en la reconfiguración de estos esquemas, a partir de 1999, con el propósito de alterar las reglas de juego político, lo cual se va realizando de manera progresiva. Las acciones iniciales son ambiguas; en ellas se van declarando gradualmente los valores de cambio en el sistema político que catalizan la transformación hacia un orden socialista, a través de discursos informales (alocuciones presidenciales, actos conmemorativos, gabinetes móviles) que `direccionan´ propuestas como la democracia participativa, protagónica, revolucionaria, la educación en valores socialistas, el poder popular, la simetría de poder político, económico, social y militar y el estado socialista En el proceso de elaboración de estos valores se van estableciendo, también, las consideraciones de control sobre la institucionalidad vigente conducente a la centralización política, así como al establecimiento del modelo socialista. Entre ellos se sitúan la formación de un partido único socialista (PSUV), en marzo 2007 y la liquidación de la descentralización mediante leyes y decretos que han ido erosionando la funcionalidad política de gobernaciones y alcaldías.

Toda vez que el Presidente Chávez llegó al gobierno en 1998 con una coalición de partidos de izquierda, entre los cuales se incluyeron el Movimiento V República (MVR), Patria para Todos, Por la democracia Social (PODEMOS), Partido Comunista, Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), Liga Socialista, Movimiento Tupamaro, más una variedad de grupos regionales, era de esperar que sus actuaciones de gobierno fuesen compartidas por los grupos de apoyo, esto es, sus *stakeholders*[3] políticos y de gestión pública.

Sin embargo, a medida que el Presidente Chávez fue implementando las iniciativas indicativas del funcionamiento de nuevos valores políticos, que se explicitaron como estrategia de gobierno a partir del año 2004[4], también se fueron

---

1 El trabajo se presentó inicialmente como ponencia en el IV Congreso de ALACIP, celebrado en Costa Rica en agosto de 2008. Forma parte del proyecto de investigación La Formación de la Cultura Organizativa en la gestión pública local venezolana. Estudios de casos, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de la Universidad del Zulia.

2 Estas, según la Reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y del Fondo Intergubernamental FIDES (Asamblea Nacional, 2006a, 2006 b) reciben el 28 % de los recursos ordinarios y el 32 % de los extraordinarios, además de los recursos que provienen del situado municipal proveniente de las gobernaciones

3 Se utiliza como una extensión del concepto aplicado en la teoría de la firma (Freeman, et ál. 2004).

4 En noviembre de este año se dictó un Taller de Alto Gobierno, en el cual se delinearon las estrategias del Nuevo Mapa Estratégico Nacional en las cuales en su discurso el Presidente Chávez define como nueva etapa aquella en la que "el que está conmigo, está conmigo, el que no está conmigo está contra mí", a lo cual se agrega haber mencionado que "Aunque no puedo destituir alcaldes ni gobernadores, sí puedo hacer otra cosa, ¿No?"(Chávez, 2004)

generando adhesiones y resistencias a las propuestas programáticas que los encarnan, tales como las Misiones, los programas de desarrollo endógeno, las organizaciones de economía social y los Consejos Comunales.

Uno de los propósitos del nuevo esquema político es la centralización de poder, lo que implica acometer el desmantelamiento del esquema descentralizado que venía funcionando en el país desde 1989, utilizando como mecanismo la amenaza y la coacción a los gobernadores y alcaldes que no se adhirieran al proyecto revolucionario. Ello derivó en la formación de circuitos de poder, a través de los cuales se establecieron mecanismos de control para premiar y castigar el apego a los principios y prácticas propuestas. En un primer circuito se encuentran las alcaldías que comparten los valores declarados, expresados en la inclusión de dichas prácticas en sus agendas. En ellas se encuentran alcaldías, cuyos alcaldes pertenecen al MVR[5] o a algunos de los grupos de apoyo. El segundo circuito lo forman las alcaldías de partidos de oposición que han desarrollado una gestión autónoma de la gestión central.

En las organizaciones públicas, como modelos organizativos burocráticos, el control ha sido un elemento central para el cumplimiento de normas y procedimientos. Como organizaciones normativas, el control tiene una función normativa y se aplica a los procedimientos presupuestarios para lo cual se diseñan sistemas encargados de fiscalizar el uso y aplicación de recursos, según la ética de la Administración Pública.

Los cambios que se han estado estructurando en Venezuela, para desmantelar las reglas de juego de la descentralización política y sustituir su institucionalidad por un sistema de decisiones centralizado, se han realizado en contextos favorables y desfavorables, lo que ha permeado las actuaciones del gobierno y la declaración progresiva de los valores socialistas. En el mismo se evidencia la incorporación de mecanismos de control a medida que la declaración de tales valores se aclara.

Las condiciones del contexto institucional en 1999 definen acciones y declaraciones ambiguas sobre valores, en momentos en que el gobierno tiene todo a su favor. El peso de las actuaciones estuvo en las modalidades comunicativas. Luego, se abre un segundo proceso de estructuración de prácticas, en el año 2004, que exige la incorporación de la agenda gubernamental en las agendas locales, con lo cual se empiezan a manifestar posturas internas contrarias entre los grupos de apoyo, donde algunos suscriben las propuestas y otros no, lo que representa la intensificación de los recursos de poder, aplicando controles.

El contexto institucional en el 2007, y su transcurso hasta el 2010, ha puesto en evidencia la formación de un sistema de decisiones centralizado que ha ido realizando, por vía de Leyes Habilitantes, lo que no se aprobó en la Reforma Constitucional del 2007, exponiendo una legitimación de poder mediante la imposición de la norma lo que sugiere la acentuación de mecanismos de control político por parte del gobierno central.

El artículo se presenta en tres partes. En la primera se muestran los rasgos que han caracterizado las formas de control en la gestión pública, a partir de los principales enfoques teóricos que exponen el control como tema central de sus propuestas para derivar en una explicación de cómo se estructura el control político en la gestión pública.

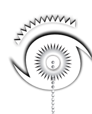
En la segunda se expone la estructuración del proceso de control político durante el mandato del Presidente Chávez, desde 1999, y cómo dentro de él han operado mecanismos para supeditar los gobiernos locales a su agenda, a través de un sistema de premios y castigos según sea su adherencia a los valores y acciones que ha ido postulando el gobierno.

Finalmente, en la tercera parte, se comparan las expresiones de valor que evidencian la aplicación de estos mecanismos en las alcaldías venezolanas, así como sus respuestas y las acciones de control del gobierno central, según los resultados de adhesión o rechazo. Para ello, se utiliza el método comparativo de estudio de casos.

Las formas de control en la gestión pública

El control representa una pieza fundamental para ordenar las actuaciones de los diferentes entes que participan en el cumplimiento de los fines de la gestión pública. Teóricamente, la función de control consiste en la revisión de las actuaciones para que las organizaciones sirvan a sus

5 El MVR, partido socialista de izquierda, fue el partido oficial del Presidente de la República, Hugo Chávez hasta marzo de 2007, después se formó el Partido Socialista Unido de Venezuela, con la fusión de una parte de los grupos y partidos que se integraban a la coalición gubernamental: MVR, Movimiento Electoral del Pueblo, Liga Socialista, Movimiento Tupamaro y varios grupos regionales. Los grupos PODEMOS, Patria para Todos y el Partido Socialista se negaron a adherirse al PSUV, aunque mantuvieron su apoyo al Presidente Chávez. El Partido PODEMOS se mantuvo en la coalición oficial hasta diciembre de 2007.



finalidades, de allí la necesidad de apoyar la obediencia a sus normas, reglamentos y órdenes de acuerdo a una distribución formal de recompensas y sanciones (Etzioni, 1965). En ella se incluyen prácticas que van desde la supervisión de normas y procedimientos, planteadas en los modelos burocráticos para garantizar que el trabajador desarrolle su propio trabajo (Weber, 1974), hasta las propuestas contemporáneas que asocian el control con aspectos culturales como los valores y la integración, como expresión de identidad con la organización (Barker, 2005; Karreman y Alvesson, 2004).

En el modelo burocrático, el control sostiene y demarca la organización y administración del Estado, alrededor de un sistema de relaciones dispuesto en torno a la racionalidad, la especialidad, la autoridad y la normalización de reglas para asegurar el desempeño de tareas y funciones, tutelados por los principios de la jerarquía administrativa (Weber, 1974). En la dinámica de estas funciones se despliegan los rasgos prescriptivos y normativos que organizan las diferentes formas de n (Hintze, 2002; Albi, 2004), a saber: a) Presupuestario y fiscal, en los cuales participan agentes situados a distintos niveles de la toma de decisiones. El poder legislativo que discute las leyes de presupuesto, el poder ejecutivo que decide prioridades y distribuye los recursos, los órganos fiscalizadores del gasto, entre otros; b) De proceso, se refiere a los controles de las prácticas de trabajo rutinarias con las cuales se manejan los recursos existentes para la obtención de resultados satisfactorios, tales como uso de manuales de procedimientos; c) De resultados, los cuales se comparan contra algún estándar establecido; d) De organizaciones: cómo es la capacidad institucional para dar respuesta a los objetivos planteados. Apuntan al control del diseño organizativo y la capacidad de responder a los objetivos de la gestión.

En la actualidad, las propuestas post burocráticas han incorporado una nueva forma de control: la responsabilidad gubernamental compartida con los ciudadanos, con formas horizontales de administración, decisión y control, la cual es el resultado de la modificación de las bases de legitimación de la burocracia, como consecuencia de la incorporación de los partidos políticos dentro del sistema administrativo, lo que complejizó la toma de decisiones, puesto que en ella participan las burocracias de los partidos y la burocracia administrativa, agregando nuevos actores al sistema de decisiones públicas.

A la burocracia propia de la administración se le adiciona la burocracia de los partidos políticos generando una especie de conflicto de legitimidad, debido a que los partidos pasan a ejercer competencias duales: en la elaboración de políticas y en la escogencia de los altos funcionarios de la administración, lo cual complica los sistemas de control que tienen que situarse dentro de las estructuras verticales y jerárquicas, tanto de la burocracia del gobierno cómo la de los partidos.

Este proceso se encuentra ampliamente documentado en varios trabajos que evidencian las relaciones entre los sistemas políticos y la administración (Box, 2002; Román, 2001; Matas, 2001) en las que interactúan las características y el modo de funcionamiento de los sistemas políticos con diferentes modelos organizativos y grados de control político sobre la administración pública.

En los sistemas de gobernanza pública se han incorporado estas nuevas formas de control de la burocracia para dar cuerpo a un sistema de relaciones entre la administración pública y el sistema político, que funciona bajo la forma de redes de organizaciones e instituciones, cuya articulación demanda un nuevo tipo de eficiencia y de control: la colaboración entre la burocracia, los administradores, los políticos y los ciudadanos para encontrar las mejores posibilidades para desarrollar la democracia, a través de estrategias para compartir conocimiento, información y recursos que se aplican a programas en las comunidades, de modo que cada contexto particular define sus parámetros de eficiencia y control, según las agendas convenidas entre los grupos participantes.

Existen diferentes ejemplos de estas estrategias innovadoras: las prácticas de Nueva Gestión Pública, que promueven una democracia participativa alrededor de la gestión entre ciudadanos, empresarios y sector público, en torno a parámetros de medición del rendimiento en diferentes opciones para la prestación de los servicios públicos por resultados, tomando en cuenta su especificidad oferta productiva, eficacia y efectividad (Osborne & Gaebler, 1994).

También se encuentran las propuestas neo públicas, neo institucionalistas y neo burocráticas, las cuales favorecen espacios para acciones colectivas de responsabilidad compartida con los ciudadanos, con formas horizontales de administración, decisión y control orientadas a garantizar resultados en la gestión pública y un adecuado desempeño de la democracia (Barreda

& Costafreda, 2004). Algunos de sus exponentes plantean relaciones de fiducia entre ciudadanos y políticos para referirse a la confianza que los ciudadanos depositan en el poder discrecional de la autoridad para tomar decisiones colectivas (Albi, 2004), lo que se ha integrado como un nuevo mecanismo de la democracia para articular las decisiones públicas con criterios como la responsabilidad social y la eficiencia, con la finalidad de mejorar el déficit de *accountability* y reducir la discrecionalidad del gobierno y los políticos en las decisiones públicas. Con ello, la discusión acerca de la legitimidad y el control se traslada al cómo desarrollar las mejores estrategias y prácticas para la redistribución del poder y construir un contexto para negociar los mejores acuerdos.

En estas relaciones se han ido incorporando dispositivos internos y externos para garantizar la comunicación oportuna entre ciudadanos y políticos y el acceso a los asuntos públicos, lo que lleva a la modificación del contenido y las instituciones de control: la cultura y la orientación de valor agregado del servicio público, como lo ha señalado Moore (1997); la transparencia de la gestión institucional que garantice la separación de los poderes públicos y las competencias en las actuaciones para lograr que la rendición de cuentas (y las diversas formas de *accountability* social) cuenten con las instituciones adecuadas para el ejercicio del control.

De este planteamiento se deriva la conceptualización del control público como un engranaje dentro del sistema de decisiones públicas, en el cual confluyen administradores del gobierno, políticos y ciudadanos, con diversos intereses y en el cual se ha delegado poder de decisión a los políticos y poder de veto a las actuaciones de los políticos por parte de los ciudadanos, mediante diversas formas de *accountability* social, lo que interconecta los sistemas de control con los de toma decisiones, en tanto que se delega poder a los ciudadanos.

En la estructuración de estas formas de control se han implantado, replicado y reformulado dispositivos que expresan los arreglos institucionales entre actores para dilucidar las formas de control, contribuyendo a la formación de esquemas de significación en lo que Giddens denomina las *modalidades* de interpretación y aplicación de lo que se dice y se hace en una comunidad y se refuerza en sus normas y estructuras de significación, dominación y legitimación (Giddens, 1995). Estas definen las formas de control, los recursos de poder y las conductas que se premian y las que se sancionan.

Puesto que las normas son la expresión práctica de los valores, en ellas se manifiestan lo deseable (la ideología) y lo deseado (los asuntos prácticos) para la organización, lo que lleva a definir los criterios de lo que se considera éticamente correcto (Hofstede, 1997; Barker, 2005) y lo que se necesita para estar allí.

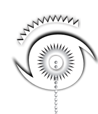
Una vez que el valor se muestra tiene el efecto de reafirmar los principios de los cuales surgió con lo cual se abre el camino para enunciar las acciones y los controles para evaluar las conductas aceptadas y las que se rechazan. Las propuestas de cambio se exponen de manera progresiva para ir catalizando los eventos a través de los cuales éste se va produciendo.

En la literatura post estructuralista se ha planteado la conectividad entre el control y el poder (Mintzberg, 1992; Foucault, 1994; Giddens, 1995) derivando en diferentes mecanismos y relaciones de influencia, en las cuales una parte busca afectar a otra.

También, para las teorías críticas el control ha sido un asunto central, ellas reconocen la importancia del contexto, incorporan el discurso como elemento constitutivo (Delbridge & Ezzamel, 2005) e identifican las prácticas discursivas como mecanismos que le otorgan sentido al control, en un escenario de actores que se relacionan a través de redes. En ellas se introducen los circuitos de control, en los cuales actúan lógicas que compiten a diferentes niveles (Friedman, 1987).

Estos planteamientos conducen a un cambio conceptual en el *locus* de control y a una relación dinámica entre el control y el poder que interactúan en redes, lo que permite referir a la formación de circuitos de poder y control en diferentes niveles de la red, en los cuales el conocimiento se convierte en un elemento de acceso para realizar los arreglos dentro de ella puesto que, tanto el poder como el conocimiento, se encuentran repartidos. Delbridge y Ezzamel (2005) mencionan, además, cómo el poder actúa sobre los grupos que oponen resistencia para buscar mecanismos de control que actúen a su favor. Con ello, el control en las redes puede provenir de diferentes puntos, superando la tesis del ejercicio de la autoridad de un grupo sobre otro[6].

6 En la teoría de las redes los controles se relacionan con quienes establecen las reglas de juego, qué actores participan y cuáles son los intereses que se discuten (Requena, 2008)



Como resultado de esta discusión, se parte de la premisa de que en el control se representan las atribuciones de valor de las acciones, debido a que las organizaciones públicas son normativas y prescriptivas y, también, la socialización de sus normas se produce en el marco del sistema político, por lo cual sus presupuestos valorativos entran en juego para establecer los mecanismos de control, que pasan a estar situados fuera de las propias organizaciones, en los arreglos entre sus actores para mantener sus posiciones. Al ser los recursos uno de los mecanismos de control, éstos se asignan a las organizaciones donde se encuentran los actores que comparten los valores declarados en el sistema y se restringen a quienes no se adhieren a ellos. Como resultado, se van institucionalizando estructuras, tanto por parte de los agentes que postulan valores congruentes con las acciones de transformación, como también por parte de aquellos que se resisten a aceptarlos, lo que complejiza las actuaciones y arreglos.

En la figura 1 (elaboración propia a partir de Giddens (1997) y Davenport & Linch (2005) siguiente se esquematizan estas relaciones, las cuales son recursivas y forman diferentes redes de relaciones dentro del sistema político y de la gestión pública.

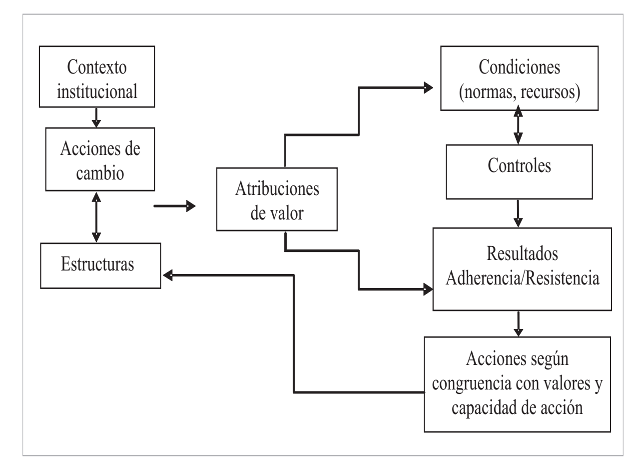


Figura 1. Premisas para la estructuración del control político

Caracterización de prácticas de control en el sistema político y la gestión pública en Venezuela desde 1999

La descentralización política que se desarrolló en Venezuela a partir de 1989 significó un desplazamiento del poder hacia las regiones, como resultado de los arreglos institucionales derivados de la crisis política en la década de los ochenta, que se concretó en un conjunto de dispositivos económicos y políticos que transformó la dinámica de relaciones entre gobernaciones, alcaldías y gobierno central: instrumentos jurídicos, transferencia de competencias y funciones, cambios en la distribución del situado constitucional, que modificaron las reglas del juego democrático y propiciaron la estructuración de prácticas políticas descentralizadoras, que se desarrollaron dentro de un sistema político que siguió funcionando con principios centralizadores, debido a que el sistema de decisiones siguió en manos del poder central. Sin embargo, las reformas realizadas representaron incentivos para el desarrollo de las regiones y los municipios.

El sistema partidista se abrió a nuevas opciones electorales nacionales y regionales que fueron desplazando del escenario a los partidos tradicionales y la estructura bipartidista de decisiones que había funcionado durante varias décadas en el país.

La descentralización planteó un esquema de relaciones interdependientes de poder, en las cuales las gobernaciones y alcaldías implementaron estrategias y alcanzaron logros de importancia mediante el funcionamiento de reglas formales de colaboración (y también de competencia) entre ellos y el gobierno central, en las cuales se encontraban claramente identificados sus actores, los términos de los arreglos y los niveles de competencias de actuación. En estas relaciones se evidenciaban los siguientes componentes: a) El desarrollo de vínculos entre los gobiernos regionales y el sector privado[7]; b) La elaboración de la agenda pública a partir de arreglos institucionales con tendencia a la formación de redes de gobernanza local, con la interlocución de actores locales y nacionales; c) La disposición de recursos con criterios de equidad para ser distribuidos en gobernaciones y alcaldías, según la explotación de recursos y población; d) El diseño de instrumentos de control para el manejo transparente de los recursos públicos; e) El desarrollo de redes interinstitucionales para la coordinación regional y local de la descentralización. A manera de ejemplo, las Convenciones de Gobernadores se reunían regularmente para la discusión del

7 Estos se observan en diferentes áreas y modelos de gestión. Ejemplos de estas relaciones en diferentes Estados del país están documentadas en Mascareño, Carlos (2000)

Plan de Inversiones de las regiones; f) La competencia positiva entre gobernaciones y alcaldías en la prestación de servicios públicos; g) La formación de grupos de *lobbying* ante el gobierno nacional, como la Asociación de Alcaldes, para aunar esfuerzos y `direccionar´ demandas conjuntas lo que redunda en una reducción de costos de transacción y mejora la eficiencia social, tal como plantea Hintze (2007); h) El fortalecimiento de los indicadores de la democracia representativa (O'Neill, 2003; Mascareño, 2000) tales como elecciones de gobernadores y alcaldes, aparición de nuevos partidos políticos, transferencia de recursos fiscales a los Estados y municipios, surgimiento de liderazgos fuera de las cúpulas partidistas, mayor cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

En conjunto, estos diferentes aspectos contribuyeron a un mejor desempeño de la democracia y la gestión pública, cuyos componentes operaron como mecanismos para una asignación de recursos públicos transparentes, según las reglas de juego que todos conocían , en los cuales unos desarrollaron mayores fortalezas en la capacidad institucional que otros (según el tipo de liderazgo, los avances en la incorporación de los cambios organizativos a partir de la descentralización, entre otros aspectos) pero, en todo caso, los procedimientos e instrumentos para la asignación de recursos estaban formalizados y eran conocidos por todos los jugadores.

Llegado el gobierno del Presidente Chávez, uno de sus propósitos es revertir este esquema. En su afán por desvanecer los órganos de la descentralización y su modelo organizativo, el gobierno central ha exacerbado la dependencia de recursos de las organizaciones resultantes de dicho proceso, para propiciar el funcionamiento de mecanismos de control que, basados en los supuestos normativos, terminan actuando como mecanismos de coerción para aquellas alcaldías que no adhieren a las disposiciones y normas del gobierno.

La particularidad de las alcaldías, como organizaciones, es que los recursos para su funcionamiento provienen del situado constitucional y de las alícuotas que les han quedado de FIDES y LAEE, después de las modificaciones que se realizaron en el 2006[8]. De esta manera, el gobierno central intenta lograr lo que por vía de decretos y referendo[9] no ha logrado institucionalizar: un mapa político de la administración pública sin municipios, con la finalidad de evitar cualquier interferencia para tener el control de los recursos del situado constitucional y los fondos especiales[10] e instaurar nuevas reglas de juego político, lo cual comenzó con el cambio de Constitución, en la cual se definen nuevos agentes económicos nuevos principios de organización ciudadana[11] alrededor de la participación protagónica de una generalidad de "pueblo" para quien se plantean "mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y municipios descentralicen y transfieran servicios…" (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, art. 184)

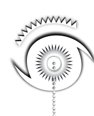
A partir de allí, el gobierno nacional comienza a plantear un conjunto de acciones informales que van estructurando nuevas reglas de juego en las que se destaca lo siguiente: a) Surgimiento de nuevos actores tutelados por el Gobierno Central (Círculos Bolivarianos, Misiones, Consejos Comunales, Comunas, entre otros) que se han sembrado como prácticas colusivas dirigidas a desplazar paulatinamente los dispositivos de la descentralización y la actuación de sus principales agentes, las gobernaciones y alcaldías; b) Instauración progresiva de estas actuaciones en estructuras políticas y de gestión paralelas a las alcaldías y gobernaciones, extrayéndoles recursos y competencias para erosionar sus capacidades institucionales y sus actuaciones en el sistema político y de gestión pública. Posteriormente se les formalizó su funcionamiento a través de Leyes y Decretos Presidenciales; c) Asignación dispendiosa de recursos a las estructuras informales que van

8 Para la fecha de publicación de este artículo el FIDES ha sido sustituido por el Fondo de Compensación Interterritorial, en el cual se asignan participaciones del 30% a los Consejos Comunales, 28 % a los municipios y 42 % a gobernaciones y Distrito Capital. Este Fondo está integrado a un nuevo esquema de organización y funcionamiento del gobierno, así como de ordenamiento social dirigido a neutralizar la actuación política de las gobernaciones y alcaldías, centralizar el poder político y crear nuevas estructuras sociales y políticas, como las comunas, junto a los consejos comunales ya en funcionamiento (*Gaceta Oficial* N° 5963, 22 de febrero de 2010). Es de hacer notar que esta estructura funciona en forma paralela a los Estados y municipios y le resta recursos para su operatividad.

9 El Referéndum Consultivo convocado en diciembre de 2007 para solicitar la modificación de la Constitución no fue aprobado, sin embargo en el transcurso de 2008 se han venido aprobando algunas de sus propuestas por vía de Leyes Habilitantes.

10 Recientemente se creó un impuesto a las ganancias súbitas, que luego se transformó en una contribución especial con la finalidad de evitar que entraran al fisco nacional y, por esta vía, a las alcaldías y gobernaciones, así como también para que puedan ser administrados a discreción del gobierno central.

11 En un trabajo anterior analizamos el discurso de Constitución de 1999 como legitimador de un nuevo orden político que fundamenta el proyecto ideológico del partido que asumió el gobierno 1999. Ver: Vásquez et al. (2002).



surgiendo; d) Formación de un sistema de decisiones centralizado y subordinado a la Presidencia de la República que se ha instaurado a través de diferentes formas jurídicas (Leyes, Decretos Presidenciales, Leyes Habilitantes) que tienen la particularidad de haber sido "ordenadas por el Presidente" en sus acciones de gobierno "*por ocurrencia*"[12]; e) Presentación de propuestas de cambio en discursos informales (alocuciones presidenciales, actos conmemorativos, gabinetes móviles) en los cuales se van argumentado las nuevas reglas de juego, su contenido y el modo de reconfiguración de las nuevas relaciones de poder, sus propósitos y actores; así como también la declaración de los valores (democracia participativa, protagónica y revolucionaria, educación en valores socialistas, poder popular, simetría de poder político, económico, social y militar y estado socialista) para, a través de ellos, prefigurar las consideraciones de control sobre las reglas de juego. En estas acciones el Presidente ha conminado a los actores políticos a compartir los valores declarados y a prestar su esfuerzo y colaboración con la puesta en marcha de tales acciones.

f) Diseño de controles a los *enemigos* de los valores declarados, lo cual queda expreso en el discurso presidencial:"quiero que rediseñemos la geometría del poder en Venezuela…esto nos va a llevar a revisar Leyes Orgánicas como la de los Consejos (sic) Municipales, eso está intacto…y está peor que antes. Consejos (sic) Municipales que no tienen ningún poder, que son las mismas viejas estructuras" (Chávez, 2007)

De allí resulta que las alcaldías, como institucionalidad vigente, han recibido varios mandatos desde este discurso: incorporación de las misiones, desarrollo endógeno, miembros de los Círculos Bolivarianos (CB), formación de Consejos Locales de Planificación (CLP)- que luego se abandonan en el camino-, organización de los Consejos Comunales (CC), cuyo rol en la política y en la gestión se ha ido aclarando ideológica e institucionalmente[13], para finalmente, establecer el Consejo Federal de Gobierno (CFG), que funcionaría con *una selección de alcaldes en representación de los alcaldes de cada Estado* y en el cual se fortalece la actuación de los Consejos Comunales y la centralización del poder político. La disfuncionalidad de las alcaldías en este mapa político se ha convertido igualmente en un blanco de ataque; la disconformidad de su permanencia como instancia de decisión y gestión política se ha convertido en uno de los principales argumentos para anunciar constantemente su desaparición, aunque es a partir del año 2007 cuando se declara[14] su eliminación, en el marco de las propuestas del referéndum constitucional que, aunque no resultó aprobado, sigue estando presente en el discurso presidencial y en diferentes ejecutorias a través de Leyes Habilitantes.

Las respuestas de los *stakeholders* del gobierno han sido diferentes: a) Relaciones de agencia que siguen las reglas de juego; b) Reagrupación de *stakeholders* que no comparten los valores que se van declarando; c) Variaciones en los apoyos políticos a la coalición gubernamental; d) Reagrupación de coaliciones locales, entre otras.

La explicación esquemática del proceso se muestra en la figura N° 2. Las condiciones del contexto institucional en 1999 definen acciones y declaraciones de valores ambiguas, en momentos en que el gobierno tiene todo a su favor. A esto se agrega la respuesta que representaba la nueva constitución como un nuevo proyecto de país que logró galvanizar las demandas ejercidas sobre el sistema político.

A partir del año 2003, se solicita la incorporación de prácticas colusivas como las misiones y los CB a la gestión de las alcaldías. La presencia de estos nuevos actores en el desarrollo local queda explícitamente enmarcada en el documento "El Nuevo Mapa Estratégico", que se plasmó como plan de gobierno en 2004[16], abriendo un segundo proceso de estructuración de prácticas que exige la incorporación de la agenda gubernamental en

---

12 Usualmente en la alocución presidencial dominical "Aló Presidente", el Presidente Chávez utiliza la expresión "se me ocurre que…" para producir un mandato a alguna autoridad de los Poderes Públicos, que se traduce en una orden presidencial.

13 En el mes de diciembre de 2009 se crea una nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales, que legaliza su funcionamiento como instancia de gestión pública comunitaria (*Gaceta Oficial* N° 39335, 28 de diciembre de 2009)

14 El Proyecto Simón Bolívar presentado en enero de 2007, que luego se convirtió en los cinco motores de la Reforma Constitucional fue a referéndum y no salió favorecido por el voto popular. Allí se planteó el cambio de la Ley de Poder Municipal, no paso en el referéndum, pero se produjo por vía de la habilitante en abril de 2009, en la cual se eliminan algunas competencias y funciones de las alcaldías y la transferencia de servicios a los Consejos Comunales.

15 El referéndum consultivo para aprobar la constitución contó con el respaldo de más del 70 % electorado (CNE, 1999), la amplia coalición de gobierno se mantenía inalterada, la ratificación del triunfo electoral del Presidente Chávez en las elecciones del año 2000, con el 60 % de los votos.

16 Este plan surgió a raíz de la crisis política y económica generada con el paro petrolero de 2002.

17 En el documento del Plan, Chávez indica: "Es muy difícil plantearse que estos caballeros que están al frente de los gobiernos estadales o locales adversarios vayan a trabajar a favor del mapa, lo más probable es que trabajen en contra. Hay que tratar de neutralizarlos" (Chávez, 2004)

las agendas locales[17]. Con ello, se empiezan a manifestar posturas internas contrarias entre los grupos de apoyo, donde algunos se adhieren a las propuestas y otros no, lo que representa la acentuación de los recursos de poder aplicando diferentes controles que despliegan el funcionamiento de mecanismos de sanción y premio.

Desde el año 2007, el contexto institucional comenzó a ser desfavorable para el gobierno con la pérdida del referéndum a la reforma constitucional. A partir de allí, se despliegan acciones para crear el denominado Socialismo del Siglo XXI, modelo que se ha ido consumando a través de Leyes Habilitantes, Decretos y aprobaciones apresuradas de Leyes por la Asamblea Nacional[18] y decretos presidenciales, sin la modificación de la Constitución Nacional, lo que expone una legitimación de poder mediante la imposición de la norma. ¿Qué ha significado la imposición de este esquema?: a) Una relación conflictiva que se dirime en el estilo de la toma de decisiones: no hay disenso, el gobierno es uno solo, política y administrativamente; b) De un escenario de 23 gobernaciones y 335 alcaldías a quienes se les había delegado el poder en 1989, el actual gobierno busca revertir esa transferencia de poder y recursos, estructurando prácticas informales a las que, primero, se les otorgan recursos y, luego, se legitiman en la norma para institucionalizarse dentro del sistema político; con ello se busca la fragmentación del poder y su dispersión en la geografía nacional, pero controlado por el poder central. (vg. los Consejos Comunales); c) Algunas de las prácticas han tenido dificultades para institucionalizarse. Los Círculos Bolivarianos no impactaron en la gestión política y pública; los Consejos Comunales han tenido tropiezos en su implementación, organización y funcionamiento; e) Las propuestas de redistribución territorial, derogando en el 2007 la Ley Político Territorial para plantear un esquema territorial comunal donde se omite la actuación de los municipios, que se llevo a referéndum en diciembre de 2007 y fue negado, creando un vacío institucional en materia político territorial, que luego se llevó a una Ley de ordenamiento territorial[19]; f) La sanción institucional por parte del gobierno central para las alcaldías que no comparten el nuevo esquema centralizador, en el cual la afiliación partidista con el partido de gobierno pasa a ser una condición para el acceso a los recursos del Estado. Para enfrentar el déficit de recursos en ellas se han formado diferentes tipos de coaliciones con grupos regionales; g) El premio para las alcaldías que tienen relación directa y mantienen las relaciones de dependencia; h) Las alcaldías que manejan recursos propios se han podido deslindar de este esquema de sanciones puesto que ellas funcionan sin tener que depender de los recursos del gobierno. Además, en ellas se han formado sistemas de gobernanza locales, con agendas políticas y económicas definidas y articuladas por sus propios actores; i) No hay controles formales en la utilización de los recursos; j) Se establece una competencia negativa entre agentes con distinta capacidad de influencia; k) Hay un sobredimensionamiento de la gestión pública, con el cual se disminuye la eficiencia social. La superposición de organismos paralelos a las gobernaciones y alcaldías les erosiona recursos y competencias; l) la convocatoria de referéndums que buscan apoyos plebiscitarios fundamenta el carácter "*democrático*" de un proceso ideológico neo populista.que proclama la unificación simbólica del "*pueblo*". La síntesis de este proceso recoge la formación de una "*democracia autoritaria neo populista*", tomando como referencia los planteamientos de Laclau (2005).

---

18 Entre julio de 2008 y agosto de 2009 se aprobaron - por vía de decreto, leyes presidenciales y de la Asamblea Nacional- cada uno de los aspectos que fueron negados en la solicitud de reforma constitucional en diciembre de 2007, entre los cuales se cuentan: enmienda de reelección indefinida, reforma a LOPPM, Ley de Puertos, Ley de la Administración Pública, Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización y delimitación de competencias del sector público, Ley de Organización del Distrito Capital, Transferencia de Recursos del Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, Ley Orgánica de Educación, entre otras. El contenido de sus disposiciones se encontraba en la reforma propuesta y negada en el año 2007 que apunta a una centralización de poder, transferencia de recursos y competencias de alcaldías y gobernaciones y la designación de autoridades por encima de alcaldes y gobernadores en regiones creadas a discreción presidencial, por encima de las autoridades legítimamente elegidas.

19 Aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional en noviembre de 2008 Este proceso se consolidó en febrero de 2010 con la aprobación de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, que descentraliza territorialmente las políticas públicas, crea los *distritos motores de desarrollo,* transfiere competencias de gestión pública a consejos comunales y comunas y define su financiamiento a través del Fondo de Compensación Interterritorial (*Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5963)



Figura 2. Estructuración del control político en las Alcaldías en Venezuela (1999-2010)

Elaboración propia, 2009

Estudio comparativo de casos en alcaldías venezolanas: formas de control político en la gestión local

Se realizó un estudio cualitativo comparativo de casos[20] entre cinco alcaldías venezolanas, utilizando como técnicas para la obtención de datos a entrevistas, observación participante y análisis documental. La codificación de datos se realizó con el *software* N-Vivo, versión 2.

En la comparación de los casos se encontraron diferentes respuestas de los gobiernos locales a las acciones de control del gobierno central, que se explican a continuación.

Primer circuito

Adhesión política a valores declarados por gobierno nacional

En las alcaldías donde el alcalde es del MVR[21], los hallazgos evidencian que en la agenda del gobierno local se expresan, a la letra, los lineamientos del Nuevo Mapa Estratégico Nacional (2004), el desarrollo endógeno y las diferentes misiones del Gobierno Nacional. Ello implica la incorporación de organismos centrales al gobierno local, como las misiones, los Consejos Comunales, así como la agregación de los miembros del Frente Francisco de Miranda[22] las dependencias de Desarrollo Social de las alcaldías, que produjo la categoría *adhesión a las formas de organización y de economía social* como atribución de valor del control político.

Cada uno de los casos se explica a continuación:

1. En la Alcaldía del municipio San Rafael de Carvajal[23], se detecta la vinculación directa del alcalde con la Vice-Presidencia de la República[24], relación que se había gestado en el proceso electoral y había sido determinante en el triunfo electoral del alcalde en las elecciones de 2004.

   Los aportes del gobierno central para organizar la economía social han sido cuantiosos. Como indica un alto funcionario:

   > Ahora más rápido que los recursos se descentralizaron, que nos van depositar directamente en la alcaldía, FIDES Y LAEE ya no van a cumplir sus funciones como tal, sino que ellos van a pasar a un segundo plano nada mas van a ser solamente intermediarios, o van a ser solamente la transacción de los recursos nacionales, y lo van depositar directamente a la alcaldía … nos ha aportado mucho el Gobierno Nacional a través BANDES, Banco de Desarrollo Económico y directamente la alcaldía y la comunidad, que es la que trae las cooperativas, las plantas las han construido las cooperativas y la comunidad que plantea sus necesidades y son las que están pendientes de que la obra se lleve a cabo pues. (Alcaldía de Carvajal, Entrevistado 1). [Sic]

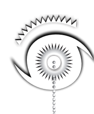
   Los recursos fluyen con facilidad desde el gobierno nacional, por vía de FIDES y LAEE, así como también a través de los mecanismos paralelos que se han ido creando como el Banco de Desarrollo (BANDES).

   Una situación similar se produjo con la organización de los Consejos Comunales, cuyos recursos se comenzaron a entregar antes de que se hubiese aprobado la Ley para su funcionamiento[25]:

   > (…) por Caracas (recibimos) 900 millones de bolívares para los consejos comunales… entre 30 millones que son cada consejo comunal son 30 concejos comunales que tenemos que conformar... ¿quiénes van acceder a ese recurso? los consejos comunales que… se organicen más rápido, el que tenga el proyecto más rápido se le puede conceder ese recurso. (Alcaldía de Carvajal, Entrevistado 1). [Sic]

2. En la alcaldía del municipio Sucre[26] se presentan dos formas de control. Por un lado, se adoptan las formas organizativas de la economía social para gestionar recursos ante el gobierno central. Pero, también, por otro lado hay un control político partidista, mediante el cual el gobierno local actúa como

20 El estudio de casos cualitativo se concentra en un número reducido de casos y arroja resultados analíticos, no estadísticos.
21 Para el momento que se hicieron las entrevistas todavía no se había formado el Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV.
22 Este es un grupo de movilización política, controlado directamente por el Ejecutivo Nacional.
23 El municipio está situado en el Estado Trujillo. Las actividades productivas son de tipo agrícola.
24 La Vice Presidencia de la República es el brazo operativo de las decisiones del Presidente Chávez.
25 Esta ley se aprobó en abril de 2006 y los recursos se estaban entregando a los Consejos Comunales desde finales del año 2005.
26 El municipio está situado al sur del Lago de Maracaibo, en el Estado Zulia. En él se desarrollan actividades de producción agro industrial y pesquera.



agente del gobierno central. Esta situación se evidenció al detectar que el Director General de la alcaldía era, simultáneamente, el Secretario del partido PODEMOS[27] en la región, con lo cual desarrolla múltiples roles de principal-agente[28]. A través de este funcionario, el gobierno nacional controla la agenda local y difunde el discurso del imaginario político neo populista sobre la pobreza, exclusión, latifundismo y propiedad de la tierra, promoviendo conflictos en la zona contra el grupo económico Brillembourg[29]. Estos valores se encuentran en la definición del orden socialista en la propuesta de reforma del año 2007. En sus expresiones, este alto funcionario de la Alcaldía se refiere al grupo Brillembourg como *un imperio* latifundista, que ha sido el causante de la miseria y explotación de las colonias agrícolas en la zona:

> (…) la familia Carroz… la familia Parisi compraron 2.000 hectáreas a través del Concejo Municipal…compraban las tierras de forma muy barata y ahí fue que comenzó prácticamente el imperio de lo que hoy es el central Venezuela, ya hoy formado, ahorita es de la familia Brillembourg…que tiene como 7.000 hectáreas de terreno. (Alcaldía de Sucre, Entrevistado 1).

Estos aspectos asocian el asunto de la pobreza y la propiedad de la tierra, como los polos antagónicos del modelo ideológico en la propuesta del Presidente Chávez. Este hecho ha propiciado invasiones masivas en terrenos que son propiedad de la Central Venezuela[30] y las comunidades invasoras han solicitado su expropiación a la Cámara Municipal[31].

También en la alcaldía se reproducen, a la letra, los lineamientos de la agenda del gobierno nacional. El mismo entrevistado indicó lo siguiente:

> (…) este programa de gestión pública…sigue los lineamientos de los 10 problemas estratégicos que dio el Presidente de la República, para eso, el alcalde fue a una reunión con el presidente que duró prácticamente dos días… Con el presupuesto de FIDES y LAEE habían proyectos de la gestión anterior que se atrasaron y se hizo un esfuerzo para no perder ese dinero, eran proyectos relacionados con canchas deportivas, aceras de los pueblos Playa Grande y Caja Seca (…). (Alcaldía de Sucre, Entrevistado 1).

Adhesión condicionada a valores expresados por el gobierno nacional

En el Municipio Antolín del Campo[32] hay evidencias de control de recursos económicos desde el gobierno central, que tiene la finalidad de construirle piso político al MVR en el municipio, a la vez que el alcalde busca la inserción del grupo político local Nueva Generación Insular[33] (NGI) en la red de relaciones políticas nacionales. Esta situación no fue perceptible a primera vista. Inicialmente, el alcalde expresó una postura crítica frente al gobierno central. Luego, al explicar el funcionamiento de las cooperativas y las propuestas de desarrollo endógeno turístico, manifestó cómo se había entorpecido este proceso por la imposición de los proyectos de la agenda gubernamental, como las misiones y cooperativas de concepción propia del gobierno central. Finalmente, al asomar la actuación de la Comisión Presidencial, recaudadora de diezmos con destino desconocido, surge el enlace entre las diferentes muestras de inconformidad y crítica, revelando una situación de control doble: económico y político, que era el motivo de rechazo del alcalde.

27 Para el momento de efectuar esta investigación, el partido político PODEMOS formaba parte de la coalición de gobierno del Presidente Chávez.

28 Teóricamente, en la sociología económica la relación principal-agente surge cuando un principal contrata con un agente para desarrollar algunas tareas en nombre del principal (Petersen, 1993). En la sociología reflexiva y postestructuralista (Guiddens, 1995; Barley y Tolbert, 1997) refiere las prácticas sociales por medio de las cuales los actores sociales hacen, realizan y reflexionan recursivamente la reproducción de las condiciones (instituciones) que propician su actuación como actores institucionales.

29 El grupo económico Brillembourg, formado por una familia establecida en la zona desde la Colonia, ha formado un circuito económico agroindustrial con el grupo de empresas del consorcio: la Central Venezuela, la industria láctea Torondoy y la Ganadera Santa Marta que se denomina complejo Agroindustrial Venezuela.

30 Las invasiones no son un fenómeno nuevo, uno de los entrevistados reporta que el crecimiento de Caja Seca se produjo a partir de las primeras invasiones a los terrenos de la Central Venezuela, ocurridas en 1972. Lo que resulta novedoso es la creación del antagonismo de la propiedad de la tierra asociado a la exclusión social.

31 En abril de 2010, el Presidente Chávez decreta la expropiación del complejo (GO N° 39408 del 22 de abril de 2010, Decreto 7301)

32 Se encuentra situado en el Estado Nueva Esparta. En él se localizan actividades de turismo de playa y producción pesquera.

33 Formado por un grupo de empresarios locales que apoyan al Presidente Chávez. El grupo se formó en el municipio Mariño, también del Estado Nueva Esparta, pero iniciaron un despliegue electoral en el municipio Antolín del Campo a raíz del apoyo que le brindaron en las elecciones del año 2000 al alcalde Millán.

Económicamente, las cooperativas del gobierno central reciben directamente recursos dispendiosos, mientras que la alcaldía suministra la infraestructura administrativa para su funcionamiento. Ello no se refleja en una contraprestación para atender las necesidades de atención social de los cooperativistas municipales. Además, las que el gobierno local ha propuesto no se han aprobado, constituyendo una dificultad para la gestión porque eroga recursos y no puede enfrentar una reducción en el tamaño de la nómina, tal como lo había prometido durante el proceso electoral.

Políticamente, el alcalde, quien había llegado al poder con el apoyo de grupos de afiliación pro gobierno, tanto nacional como regional, ha desarrollado una gestión entre tensiones y conflictos con el MVR que lo ha llevado a sostener posturas pragmáticas y ambiguas. Las actuaciones del gobierno nacional no han sido bien recibidas por el alcalde. Son percibidas como intromisiones en el desarrollo de la agenda local[34]. Tampoco comparte los procedimientos ni que los militares estén ocupando cargos de la gestión pública; esto configura una nueva forma de clientelismo hacia los militares, a quienes se coloca en posiciones claves de gobierno, desde las cuales presionan por la obtención de dádivas administrativas, en nombre del gobierno central.

La indagación de las causas de esta condición llevó a identificar la concurrencia de las siguientes variables: a) Las tensiones internas que se produjeron dentro de los grupos afectos al gobierno central ante estas medidas condujo a una postura crítica; b) La orientación instrumental de la política hacia el proceso electoral. Aunque el alcalde se identifica políticamente como simpatizante pro-oficialista, en la práctica actúa como agente local que utiliza el poder, habilidades políticas y liderazgo personal (Cobb, 1984) para ampliar el espacio político del grupo político local NGI al orden nacional, que ha sido su plataforma electoral y del cual se siente militante; para ello necesita al MVR, que era el partido de gobierno para ese momento; c) El punto de vista ambiguo que muestra el alcalde frente a los programas del gobierno, sin que manifieste una oposición abierta, expone un modo de orientación política de *súbdito* (Weber, 1974; Almond & Verba, 1992), según la cual él reconoce la autoridad gubernamental y el rol que desempeña frente a ella, aunque evalúa, individual e institucionalmente, de manera negativa los resultados (imposiciones, centralización y competencia de recursos). En consecuencia, el gobierno central presiona para que se acepten sus acciones, las recriminaciones se franquean, pero se utilizan como admonición para llamar al orden al alcalde y condicionar los apoyos electorales.

La secuencia de estas actuaciones se muestra en las siguientes expresiones sostenidas por el alcalde:

1. Críticas al proceso revolucionario

   "Yo defiendo el proceso revolucionario con crítica… ¿Por qué tiene que ser con crítica? Porque es la única forma de mejorar. Por supuesto es un juicio crítico, un análisis que se hace con relación a una misión." (Antolín del Campo, Entrevistado 1). [sic]

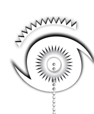
2. Cooperativas del gobierno nacional

   CUANDO SE presentó el proyecto turístico del Tirano, nosotros lo adelantamos y dijimos: NO ACOMPAÑAMOS este proyecto, por una razón (…) porque lo que hicieron fue crear una fachada de las estructuras de las casas, la parte externa y por dentro se estaban cayendo y yo digo, ¡QUÉ BÁRBARO! administran esos señores, esos muchachos de la cooperativa de turismo, ¿Cómo es esto? ¡Explíquenme esto! Bueno,… ahí le dejaron a la Alcaldía ese muerto, con un centro de acopio donde se vende el pescado más caro de todo el mundo, manejado por gente contraria al gobierno nacional y mira ahí están las consecuencias directas. (Antolín del Campo, Entrevistado 1). [Sic]

3. Pago de diezmos

   (…) te imponen igual a dedo a una persona que tiene un /desconocimiento general de las v…/, y es tu jefe, y te lo tienes que calar, entonces, yo digo ¿en la cuarta república no existía eso? Igualito, o un c. que te viene con unas líneas y te dice…, por lo menos yo estoy

34 Precisamente la *adhesión a las formas de organización de la economía social* surgió en la codificación de N.Vivo como categoría construida a partir de las diferentes expresiones que recogían la incorporación de las acciones de la agenda gubernamental (Misiones, Consejos Comunales, Círculos Bolivarianos), surgidas desde el año 2002 como resultado de la estructuración de prácticas dirigidas a exigir la incorporación de dichas estructuras en los gobiernos locales. Unos las adoptaron, algunos las criticaron, así como también, otros las rechazaron. Las actuaciones resultantes se codificaron como respuestas positivas o negativas. En Antolín del Campo surgieron valoraciones negativas.



esperando a uno que viene ahorita, (el general F…) que viene de la Comisión Presidencial, lo primero que te dice es nosotros necesitamos 4 millones de Bs y lo tenemos que hacer… ¡es que lo estoy viendo! parece que estuvieran militarizando toda Venezuela (sic). (Antolín del Campo, Entrevistado 1). [sic]

4. Pragmatismo

Lo que pasa es que ellos me necesitan porque quieren subir la votación sin embargo yo lo iba a hacer con el partido regional, que está apoyando al presidente Chávez pero nos interesa a nosotros ahorita, como piso político, tener una tarjeta a nivel nacional que responda a las expectativas de un cambio político o de un reafirmar de la política. (Antolín del Campo, Entrevistado 1). [Sic]

Segundo circuito: Rechazo a los valores declarados por el gobierno central

Por otro lado se encuentran las alcaldías que están regidas por alcaldes de oposición, en las cuales hay una menor incidencia de actuación de estos mecanismos de control.

1. En la alcaldía del municipio Lagunillas[35], los cambios en el contexto institucional, en particular la instauración de la LOPPM (2005) y la modificación de las asignaciones de FIDES (2006) y LAEE (2006) se perciben como amenazas de control sobre la alcaldía. Estas modificaciones tienen consecuencias para el rango de maniobra de la gestión, porque el alcalde es miembro de un partido de afiliación contraria al gobierno nacional y las alcaldías que no adoptan la agenda del gobierno sufren dilaciones en la asignación de recursos por parte del gobierno central .Toda vez que la alcaldía de Lagunillas no ha adherido a esta agenda, se percibe el peligro que representa la acentuación de los recursos de poder. Tal como indicara uno de los entrevistados, las metas de la gestión no se alcanzan porque los recursos económicos no llegan a tiempo y, cuando llegan, probablemente hay que calcular nuevamente el costo de las obras, lo cual produce su paralización:

(…) ¡ la red de colectores! ¡Que es un plan maestro de colectores! porque es un plan de que todo el municipio! de manera de facilitar que cuando llueva no se unan aguas de lluvia. ¡Es decir aguas blancas con aguas negras! ¡Eso requiere de una gran inversión! que han tenido mucho detenimiento, ¡ha tenido muchas trabas! ¡Muchos problemas! ¡Y me imagino de financiamiento! Porque están metidos en lo que llaman la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)! o el FIDES y ¡eso tiene mucho retraso en el otorgamiento de los recursos! ¡Apenas este 2005 está terminando de llegar 2003 y 2004! ¡Y una que otra cosita del 2005! Como eso no va al ritmo que pasa el tiempo, entonces ¡se van quedando retrasado! (Alcaldía de Lagunillas, Entrevistado 1). [Sic]

También, la particularidad de la actividad petrolera produce una situación paradójica. El gobierno local tiene recursos económicos suficientes[36], pero, a la vez, su margen de actuación está muy vinculado al gobierno central, porque los recursos petroleros se controlan centralmente. Tradicionalmente, el sector petrolero, en particular PDVSA[37], había sido un aliado de la gestión. Con el paro petrolero, en el año 2002, se produce la transformación de la estructura y funcionamiento del sector y pasa a convertirse en uno de los elementos dinamizadores, tanto política como económicamente, del modelo revolucionario propuesto. Se produce una situación de desencuentro entre el alcalde y PDVSA lo que impacta el desarrollo y los resultados de la gestión, ya que se cierran los aportes económicos[38] que se recibían y ello impacta los resultados de la gestión.

Al producirse un cambio en las condiciones institucionales, económicas e ideológicas en el sistema político, se modifican las posiciones de poder y las relaciones del alcalde dentro del sistema lo que conduce a un cambio en el circuito funcional que anteriormente beneficiaba a la alcaldía, afectando con ello a las posibilidades de la gestión. Un alto directivo se expresó en estos términos:

PDVSA, ¡antes de Chávez pues! ¡Por decirlo así! hacia contribuciones a la alcaldía, la

35 El municipio Lagunillas se encuentra situado en la costa oriental del Lago de Maracaibo, en el Estado Zulia. La actividad productiva principal de la zona es la producción petrolera.

36 También la cuantía de estos ingresos comenzó a modificarse desde el mes de mayo de 2009, con la aprobación de la Ley de Reserva para el Estado de los Bienes y Servicios Conexos a las actividades primarias de Hidrocarburos.

37 Principal empresa estatal de producción petrolera.

38 Debido a que el municipio es una zona de subsidencia por la actividad petrolera, PDVSA siempre había participado en proyectos conjuntos con la gestión de la alcaldía.

alcaldía hacia… por ejemplo; necesitamos 500millones para consolidar el barrio la Invasión, ¡ah! ¿En qué? Bueno, en acera, brocales, acueductos, ¿no te los había nombrado verdad? Los acueductos de tuberías para que la gente tenga agua, etc., etc. y venían ellos y decían ¡no le vamos a dar 500 pero si 300! o de repente decían no, ¡nosotros directamente lo vamos a hacer! Ese tipo de contribuciones ¡ahorita no las hay!

(…) nosotros buscamos una reunión con PDVSA para ver qué programas podemos hacer en conjunto con la alcaldía, ¡como antes lo hacíamos! por ejemplo, el alumbrado de la arterial 7, o sea aquí se han hecho convenios con PDVSA y ahorita ¡no ha habido forma ni manera de que nos atiendan! O sea ¡se ha marcado algo que no debe ser! Que es, ¡una división en lo que es PDVSA y lo que es la comunidad! Y supuestamente ¡PDVSA es de todos!

Lo digo supuestamente porque ya… O sea, tiene que haber algún, ¡algún mecanismo! algún canal que nos indique a nosotros ¡como acceder de nuevo a ese dinero que nos corresponde a nosotros como municipio! Si, ¡si lo entera! PDVSA si lo entera! Pero también es obra de infraestructura, ¡más nunca lo ha regresado! ¿OK? (…) Y… se ha tenido como que ¡luchar muchísimo! se ha tenido como que, este ¡arrodillarse!. (Alcaldía de Lagunillas, Entrevistado 2). [sic]

2. En la Alcaldía de Valencia, la aprobación de la LOPM (2005) abrió posibilidades para desarrollar mecanismos de participación como los postulados por la Nueva Gestión Pública (Osborne y Gaebler, 1994) utilizando como dispositivos los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) previstos en la Ley. También, se aprovecha la agenda gubernamental basada en la economía social para descongestionar el funcionamiento de la administración de los servicios de salud en el municipio.

A diferencia de Lagunillas, en Valencia el gobierno local ha logrado desarrollar un sistema de gobernanza conformado por redes de organizaciones e instituciones públicas y privadas[39] lo que ha producido una redistribución del poder hacia las redes locales y globales, que actúa como dispositivo de la gestión, creando un sistema de responsabilidad compartida con los ciudadanos, los empresarios y el gobierno local.

La disposición de recursos propios y el acceso a recursos internacionales, junto a este sistema de gobernanza ha permitido que la gestión se distancie económica y políticamente del gobierno central. El control se traslada a la gestión y la adopción de mecanismos innovadores que se ponen a disposición de los actores de la gestión, entre los cuales se encuentran:

1. Cooperativas

"Consultas odontológicas que se están haciendo en este momento a través de nueve o diez cooperativas". (Alcaldía de Valencia, Entrevistado1).

2. Sector Privado

(…) la ampliación de la Avenida Bolívar…que los procesos de expropiación eran muy onerosos, se ha logrado con convenios con las personas y las empresas que han hecho una parte y nosotros otra…esos convenios de gestión hacen participar al ente privado en el progreso de la ciudad. (Alcaldía de Valencia, Entrevistado 1).

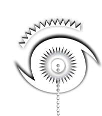
3. Organismos internacionales

"Se solicita financiamiento en el exterior, la Corporación Andina de Fomento…que si lograron financiamiento de Europa y los italianos para hacer el acabado final de las estaciones…los vagones del metro se construyeron en Estados Unidos". (Alcaldía de Valencia, Entrevistado 1)

4. Comunidades

Las comunidades van a discutir en los Consejos Locales de Planificación con sus obras…el hecho |que se le asigne una obra a un municipio o comunidad no es porque pertenecía al grupo político que estaba en la

39 Valencia es la ciudad industrial más importante de Venezuela y, por tanto, el empresariado es un actor de vital importancia para el desarrollo de la ciudad.



alcaldía sino simplemente porque fue algo que decidió la comunidad. (Alcaldía de Valencia, Entrevistado 1). [sic]

"La construcción de centros comunales…la alcaldía le asigna a la Asociación de Vecinos para dictar talleres y actividades preventivas (sic)" (Alcaldía de Valencia, Entrevistado 2). [sic]

Conclusiones

La investigación muestra la estructuración de mecanismos de control político del gobierno central sobre los gobiernos locales, en la cual actúa como variable la adhesión a los valores de cambio propugnados por el Presidente Chávez, desde 1999. A lo largo del despliegue del proceso se ha ido desplazando, progresivamente, la autonomía política y económica de las alcaldías y gobernaciones con la finalidad de consolidar un sistema político centralizado.

El proceso se ha desarrollado en tres fases: la primera, correspondiente a la promulgación de una nueva constitución, se declaran en forma ambigua los valores de cambio. En la segunda, que puede ser considerada como una fase de transición e imposición de los controles, entre 2003 y 2006, el gobierno central fue superponiendo a agenda gubernamental a las gestiones locales, exigiéndoles la incorporación de prácticas paralelas dentro de ellos, tales como las cooperativas, las misiones, el Frente Francisco de Miranda, los Consejos Comunales, las cuales comienzan a recibir recursos que, hasta entonces, estaban a disposición de las alcaldías. Mediante diferentes dispositivos, el gobierno central ha revertido la distribución de competencias y recursos, así como su centralización en el Ejecutivo Nacional.

En este esquema se busca la congruencia entre acciones, valores y apoyos políticos a las propuestas de cambio, lo cual ha tenido la particularidad de imponerse de manera colusiva, a través de discursos, decretos y leyes. En la práctica, estas disposiciones no han sido recibidas por igual, lo que ha producido tensiones que han desencadenado dos circuitos de poder. En uno, se encuentran las alcaldías cuyos alcaldes tienen afiliaciones políticas pro gobierno, entre las cuales algunas adhieren de manera incondicional, mientras que otras lo hacen con resistencia. En el otro circuito, están las alcaldías cuyos alcaldes postulan afiliaciones políticas de oposición, que rechazan los valores propuestos y pueden desplegar gestiones autónomas de la agenda del gobierno nacional, la concentración y centralización de recursos económicos y de poder en el ejecutivo nacional.

En la tercera fase, a partir de 2007, el Presidente Chávez clarificó los elementos ideológicos del modelo socialista, que se formularon como *Programa de Gobierno Simón Bolívar 2007-2015*, cuyos lineamientos se llevaron a *referéndum* en diciembre de ese año y fueron negados. Sin embargo, sus preceptos fundamentales se han ido aprobando mediante decretos y leyes habilitantes en los cuales se han declarado, entre otros aspectos,: la centralización de recursos en el Ejecutivo Nacional, la transferencia de competencias a los Consejos Comunales y las comunas, para configurar una gestión pública *comunitaria* y la desaparición de la gestión local desde las alcaldías. Aunque no termina de eliminarse su funcionamiento, tanto a las alcaldías como a las gobernaciones se les han sustraído recursos y competencias.

La dinámica de este proceso aún se encuentra en evolución. Recientemente se aprobó el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, instancia superpuesta a las gobernaciones y alcaldías, que se convoca a discreción presidencial y sólo reconoce como sociedad organizada solamente a los consejos comunales y las comunas. Estas actuaciones respaldan a los consejos comunales y las comunas como agentes de acción política y pública, tuteladas desde el gobierno central, lo cual ha hecho desaparecer la funcionalidad política de gobernaciones y alcaldías, situación que se ha nutrido desde las diferentes leyes habilitantes y decretos desde 2008 hasta el momento (abril de 2010) , así como la modificación de la Ley de los Consejos Comunales, en diciembre de 2009, que coloca a dichas instancias como agentes de gestión política y pública.

Esta tarea es parte de la redimensión de la geometría del poder que busca la consolidación de este sistema político, manejado a la discreción por el jefe del Estado, en lo cual se vislumbran situaciones de tensión y conflicto político e institucional.

Bibliografía

Albi, E. (08 de Noviembre de 2004). *Acerca del control público.* Recuperado el 26 de abril *de 2008, de* http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/EconomiaPublica/2004_08Noviembre.pdf

Almond, G. & Verba, S. (1992). La Cultura Politica. En R. D. Gabriel Almond, *Diez Textos Básicos de Ciencia Politica* (págs. 171-201). Barcelona: Ariel

Asamblea Constituyente (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*

Barker, J. (2005). Toward a Philosophical Orientation on Control. *Organization,12, (5)* , pp. 787-797.

Barley, S. & Tolbert, P. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institutions. *Organizations Studies, 18 (1)*, pp. 93-117.

Barreda, M. & Costafreda, A. (2004). La contribución de las instituciones políticas a la superación de las desigualdades.Un balance de la democratización latinoamericana. *Instituciones y Desarrollo, (16)*, pp.15-48.

Box, R. (2002). Pragmatic Discourse and Administrative Legitimacy. *American Review of Public Administration,32, (1)* , pp.20-39.

Chávez, H. (2007). Entramos en una nueva era: Proyecto Nacional Simón Bolivar. Juramentación de Gabinete Ejecutivo. 8 de enero de 2007. Publicado por MINCI.

Chávez, H. (2004). El Nuevo Mapa Estratégico. Taller de Alto Gobierno. 12 y 12 de Noviembre. Publicado por el Ministerio de Comunicación e Información

Cobb, A. (1984). An Episodic Model of Power: Toward and Integration of Theory and Research. *Academy of Management Review, 9 ,(3)* , pp. 482-493.

Davenport, S.& Leitch, S. (2005). Circuits of power in Practice: Strategic Ambiguity as Delegation of Authority. *Organization Studies,26, (11)* , pp.1603-1623.

Delbridge, R. & Ezzamel, M. (2005). The Strength of Difference: Contemporary Conceptions of Control. *Organization, 12, (5)* , pp. 603–618.

Etzioni, A. (1965). *Organizaciones Modernas.* Mexico: UTEHA.

Foucault, M. (1994). The Subject and Power. En P. y. Rabinow, *The Essential Foucault. Selections From Essencials Works 1954-1984* (págs. 126-144). New York: The New Press

Freeman, R.; Wicks, A. & Parmar, B. (2004, *May-June*). Stakeholder Theory an "The Corporate Objetive Revisited". *Organization Science, 15, (3)*, pp. 334-369.

Friedman, A. (1987). The Means of Management Control and Labour Process Theory: A Critical to Storey. *Sociology, 21, (2)*, pp. 287-294.

Giddens, A. (1995). *La Constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración.* Buenos Aires: Amorrortu.

Hintze, J. (2007). *Modelos organizativos y redes institucionales*. Recuperado el 07 de febrero de 2008, de Biblioteca Virtual TOP: www.top.org.ar

Hintze, J. (2002). *Control y evaluación de resultados*. Recuperado el 19 de enero de 2007, de Tecnología para la Organización: www.top.org

Hofstede, G. (1997). *Cultures and Organizations. The Software of Mind.* New York: Mc Graw Hill.

Laclau, E. (2005). *La razón populista.* México: FCE

Mascareño, C.(2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas.* Caracas: PNUD, ILDIS, NUEVA SOCIEDAD.

Matas, J. (2001). El Control Político de la Administración en Cataluña. En J. Matas, *El Control Político de la Administración* (págs. 33-76). Barcelona: Institut de Ciènces Polítiquès i Socials.

Mintzberg, H. (1992). *El Poder en la Organización.* Barcelona: Ariel.

Moore, M. (1998). *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público.* Barcelona: Paidós.

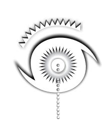
O´Neill, K. (2003). Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies*, pp. 1068-1091.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). *La Reinvención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.* Barcelona: Paidós.

Petersen, T. (1993). The Economics of Organization: The Principal-Agent Relationship. *Acta Sociológica, (37)* , pp. 277-293.

Requena, F. (2008). *Redes Sociales y Sociedad Civil*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas N° 256

Román, L. (2001). El control político de la Administración: planteamiento teórico. En E. Jordi Matas, *El Control Politico de la Administración* (págs. 13-32). Barcelona: Institut de Ciènces Polítiquès i Socials.



Venezuela, Asamblea Nacional. (2010, febrero 22). *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.* Gaceta Oficial No. 5963 Extraordinario. Caracas.

Venezuela, Asamblea Nacional (2009, diciembre 28). *Ley Orgánica de los Consejos Comunales.* Gaceta Oficial N° 39335. Caracas.

Venezuela, Asamblea Nacional (2006 a, abril 22). *Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Fondo Integubernamental para la Descentralización. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5805.* Caracas.

Venezuela, Asamblea Nacional. (2006 b, marzo 29). *Ley de Reforma Parcial a La Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos.* Gaceta Oficial No. 38.408.Caracas .

Venezuela, Consejo Nacional Electoral (CNE). (1999). *Resultados Electorales Referendum Consultivo.* Recuperado el 29 de Julio de 2007, de CNE Poder Electoral: http://www.cne.gov.ve/int_divulgacion_resultados/

Venezuela, Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2010, abril 22). *Decreto No. 7301.* Gaceta Oficial N° 39408.

Weber, M. (1974). *Economía y Sociedad Tomo II.* México: Fondo de Cultura Económica.